

CAMERA DEI DEPUTATI N. 887

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MIGLIORE, PILOZZI, KRONBICHLER, AIELLO, AIRAUDO, BOCCADUTRI, FRANCO BORDO, COSTANTINO, DI SALVO, DURANTI, DANIELE FARINA, CLAUDIO FAVA, FERRARA, FRATOIANNI, GIANCARLO GIORDANO, LACQUANTI, LAVAGNO, MARCON, MATARRELLI, MELILLA, NARDI, NICCHI, PAGLIA, PALAZZOTTO, PANNARALE, PELLEGRINO, PIAZZONI, PIRAS, PLACIDO, QUARANTA, RAGOSTA, RICCIATTI, SANNICANDRO, SCOTTO, ZAN, ZARATTI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso o similare

Presentata il 7 maggio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle questioni relative al fenomeno della mafia e alle altre associazioni criminali, per la durata della XVII legislatura, a norma dell'articolo 82 della Costituzione.

Nella storia dell'Italia repubblicana hanno già operato, dal dicembre 1962 (legge 20 dicembre 1962, n. 1720) ad oggi, nove Commissioni parlamentari che — valendosi dei poteri volta per volta definiti dalle rispettive leggi istitutive — hanno posto al centro delle proprie indagini e

delle proprie iniziative il fenomeno della mafia, nelle sue diverse espressioni, nella sua morfologia, nei suoi collegamenti con la vita sociale e politica. È, infatti, il rapporto tra mafia e politica che costituisce l'essenza stessa del fenomeno mafioso, differenziandolo dalla generica criminalità organizzata: un rapporto che per autoalimentarsi non trascura il settore della pubblica amministrazione e nel quale, ovviamente, il sistema della corruzione riveste un ruolo essenziale. È la corruzione il collante moderno dei rapporti tra mafia, politica e mondo economico, oggi possiamo affer-

marlo. La lotta alla corruzione non può quindi che assumere un valore strategico al fine di disinnescare tale perverso meccanismo sia attraverso nuove norme stringenti, sia tramite una rete efficace di controlli. Nel contempo, è anche necessario e urgente modificare il disposto dell'articolo 416-ter del codice penale (scambio elettorale politico-mafioso) — modifica già sottoposta all'attenzione del Parlamento con una proposta di legge depositata sin dall'inizio della legislatura dagli autori della presente iniziativa — estendendo l'applicazione della pena indicata dal primo comma dell'articolo 416-bis del codice penale anche a chi ottiene la promessa di voti in cambio di qualsiasi utilità, e non solo dell'erogazione di denaro, come previsto dall'attuale normativa.

In continuità con le norme che istituivano la Commissione nella passata legislatura, si propone che essa abbia il carattere di una Commissione parlamentare di inchiesta e che quindi proceda, come prevede l'articolo 82 della Costituzione, « alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ». Sempre in continuità con la precedente legislatura, si prevede che la Commissione non possa adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

Tuttavia, nella presente proposta introduciamo anche significativi elementi di novità rispetto alle precedenti leggi istitutive della Commissione al fine di rendere più efficace ed incisivo l'operato della Commissione stessa. Tali modifiche riguardano, innanzitutto, la composizione della Commissione che, in particolare, passa da cinquanta componenti (venticinque deputati e venticinque senatori) a trenta (quindici deputati e quindici senatori) per renderne più celere e funzionale il lavoro. Altro elemento di novità attiene all'applicabilità dei poteri dei Pre-

sidenti delle Camere per la sostituzione dei componenti della Commissione, se coinvolti in procedimenti giudiziari. Inoltre, si propone che in nessun caso sia opponibile il segreto di Stato rispetto alla richiesta di accesso ad atti in possesso dei servizi di informazione per la sicurezza dello Stato, inerenti alle materie di competenza della Commissione.

L'articolo 1 indica i compiti della Commissione: accertare e valutare la natura e le caratteristiche del fenomeno mafioso, i suoi mutamenti e tutte le connessioni; verificare e valutare l'attuazione delle leggi, la loro congruità, la loro efficacia rispetto all'azione antimafia e, più in generale, la qualità dell'impegno dei pubblici poteri; riferire alle Camere al termine dei propri lavori, ogni volta che la Commissione lo ritenga opportuno e, in ogni caso, annualmente. L'ambito di competenza della Commissione attiene naturalmente alle associazioni di tipo mafioso (articolo 416-bis del codice penale) comprese le analoghe organizzazioni criminali, anche straniere, presenti nelle varie aree geografiche del Paese.

L'articolo 2 definisce la composizione della Commissione (quindici senatori e quindici deputati) e regola l'elezione del Presidente, di due vicepresidenti e di due segretari da parte della Commissione a scrutinio segreto; prevede, inoltre, che non ne possano fare parte coloro che si trovino in una delle condizioni segnalate nell'articolo 1 del codice etico — approvato in data 18 febbraio 2010, all'unanimità, dalla Commissione antimafia nella XVI legislatura — in modo da garantire una presenza parlamentare autorevole e coerente con le finalità della Commissione. Come già anticipato nella relazione, si dispone che, se un parlamentare dovesse trovarsi nelle condizioni previste dal codice etico durante l'attività della Commissione, sia tenuto a segnalarlo al Presidente della Camera di cui è membro, affinché questi assuma le iniziative di sua competenza, evitando in tal modo situazioni di incompatibilità.

L'articolo 3 prevede forme flessibili per l'organizzazione dei lavori, dando la pos-

sibilità di operare non solo in seduta plenaria, ma anche per comitati.

L'articolo 4 regola le audizioni e le testimonianze rese davanti alla Commissione.

Gli articoli 5 e 6 disciplinano la materia relativa agli atti e ai documenti che interessano il lavoro della Commissione, i vincoli di segretezza ai quali tali documenti possono essere assoggettati e l'obbligo di segreto cui sono tenuti i com-

ponenti della Commissione, i funzionari, il personale addetto, i collaboratori.

L'articolo 7 regola, inoltre, l'organizzazione interna della Commissione, compresa la previsione dell'informatizzazione e della pubblicazione dei documenti prodotti.

L'articolo 8, infine, fissa l'entrata in vigore della legge nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso o simile).

1. È istituita, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso o simile, con i seguenti compiti:

a) verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali;

b) verificare l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, della legge 13 febbraio 2001, n. 45, e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, e promuovere iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia;

c) verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso;

d) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello

Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria, anche al fine di costruire uno spazio giuridico antimafia al livello dell'Unione europea e di promuovere accordi in sede internazionale;

e) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva, nonché ai processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, con particolare riguardo alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali, nonché approfondire, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali;

f) indagare sul rapporto tra mafia e politica, anche con riguardo alla sua articolazione nel territorio e alle sue infiltrazioni negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive;

g) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, le forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali;

h) verificare l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di libertà dell'iniziativa privata, di libera con-

correnza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica dell'Unione europea, statale e regionale finalizzata allo sviluppo, alla crescita e al sistema delle imprese;

i) verificare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, del riciclaggio e dell'impiego di beni, denaro o altre utilità che rappresentino il provento delle attività della criminalità organizzata mafiosa o simile, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie e alle reti d'impresa, nonché l'adeguatezza delle strutture e l'efficacia delle prassi amministrative, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, all'assistenza e alla cooperazione giudiziaria;

l) verificare l'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e proporre misure per renderle più efficaci;

m) verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio, anche consultando le associazioni di carattere nazionale o locale che più significativamente operano nel contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso;

n) svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali;

o) riferire alle Camere al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. Eguali compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere, o di natura transnazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e a tutti i raggruppamenti criminali che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale o che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico e istituzionale.

ART. 2.

(Composizione della Commissione).

1. La Commissione è composta da quindici senatori e quindici deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nella proposta di autoregolamentazione avanzata, con la relazione approvata nella seduta del 18 febbraio 2010, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare istituita dalla legge 4 agosto 2008, n. 132.

Qualora una delle situazioni previste nella citata proposta di autoregolamentazione sopravvenga, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, questi ne informa immediatamente la Presidenza della Camera di appartenenza, per l'adozione dei provvedimenti conseguenti.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione; i componenti possono essere confermati.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti, non computando le schede bianche. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4, ultimo periodo.

6. Le disposizioni dei commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

ART. 3.

(Comitati).

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 7, comma 1.

ART. 4.

(Audizioni a testimonianza).

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto d'ufficio.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

ART. 5.

(Richiesta di atti e documenti).

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. In nessun caso è opponibile il segreto di Stato rispetto alla richiesta di accesso agli atti in possesso dei servizi di informazione per la sicurezza dello Stato per-

tinenti alle materie d'indagine della Commissione.

5. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia solo per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

6. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

7. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

ART. 6.

(Segreto).

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 7.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

ART. 7.

(Organizzazione interna).

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni, che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 300.000 euro per ciascun anno e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni precedenti.

ART. 8.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

